

La généralisation de la protection sociale au Maroc : enjeux, mécanismes et défis de pérennité

The generalization of social protection in Morocco: challenges, mechanisms, and sustainability issues.

Auteur 1 : KHACHANI Souad,

Auteur 2 : HANINI Souhayla.

KHACHANI Souad : Docteur en Droit Public et Sciences Politiques , à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal Rabat, Université Mohammed V Rabat Maroc, Institut Supérieur des Professions Infirmières et Technique de Santé de Rabat Maroc.

HANINI Souhayla : Doctorante en Droit Privé à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Agdal Rabat, Université Mohammed V Rabat Maroc,

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : KHACHANI .S & HANINI .S (2026). « La généralisation de la protection sociale au Maroc : enjeux, mécanismes et défis de pérennité », African Scientific Journal « Volume 03, Num 36 » pp: 3219– 3234.



DOI : 10.5281/zenodo.21237999
Copyright © 2026 – ASJ



Résumé

La présente étude traite de la réforme de la protection sociale au Maroc, considérée comme un chantier structurant majeur visant la transformation profonde du modèle social national. Inscrite dans les politiques publiques engagées à partir de 2020, cette réforme ambitionne la généralisation de la couverture sociale à l'ensemble de la population, conformément aux orientations de la loi-cadre n° 09-21 relative à la protection sociale (Loi-cadre n° 09-21, 2021). L'analyse s'intéresse aux fondements juridiques du système, aux mécanismes institutionnels mobilisés, ainsi qu'aux enjeux financiers et sociaux qui accompagnent cette mutation, tout en mettant en évidence ses effets sur la construction de l'État social au Maroc (Aba et al., 2024; CESE, 2018).

L'importance de cette thématique réside dans le rôle central de la protection sociale comme instrument de réduction des inégalités et de promotion de la justice sociale. Le système antérieur se caractérisait par une couverture partielle, une forte fragmentation institutionnelle et une exclusion notable du secteur informel, ce qui limitait son efficacité et sa portée redistributive (CESE, 2018 ; Dfouf et al., 2025). Dans ce contexte, la généralisation de la protection sociale apparaît comme un levier stratégique de développement économique et social, contribuant à renforcer la cohésion sociale et à améliorer le capital humain (World Bank, 2025 ; OIT, 2023). La problématique centrale de l'étude interroge la capacité de la réforme à dépasser les limites structurelles du système antérieur tout en garantissant sa soutenabilité juridique, financière et institutionnelle. Pour y répondre, une démarche méthodologique combinant plusieurs approches complémentaires a été adoptée. L'approche analytique a permis de déconstruire le système afin d'identifier ses composantes et ses dysfonctionnements. L'approche juridique a porté sur l'analyse des principaux textes normatifs, notamment la Constitution de 2011, la loi-cadre n° 09-21, la loi n° 65-00 et la loi n° 72-18, afin d'évaluer la cohérence du cadre légal (Constitution du Royaume du Maroc, 2011 ; Loi n° 65-00, 2002 ; Loi n° 72-18, 2021). L'approche historique a retracé l'évolution du système et mis en évidence les facteurs de sa fragmentation. Enfin, l'approche systémique a permis d'appréhender la protection sociale comme un ensemble intégré en interaction avec les dimensions économiques, sociales et institutionnelles (Aba et al., 2024 ; OIT, 2024).

Les résultats montrent que le système marocain reposait sur une structure duale combinant logique assurantielle et logique assistancielle, générant des inégalités d'accès aux prestations sociales (CESE, 2018). Plusieurs limites structurelles sont relevées, notamment la faible intégration du secteur informel, les déséquilibres financiers des régimes de retraite et les

insuffisances de la couverture médicale (HCP, 2021; Machmoume Nmili, 2022). La réforme introduite constitue néanmoins une avancée significative, à travers la généralisation de l'assurance maladie obligatoire, des allocations familiales, des régimes de retraite et de l'indemnité pour perte d'emploi (Aba et al., 2024; Ministère de l'Économie et des Finances, 2021).

Cependant, sa réussite dépend de conditions essentielles telles que la viabilité financière, le renforcement de la gouvernance, l'efficacité du ciblage via le Registre social unifié et l'intégration progressive du secteur informel (Ministère de la Santé et de la Protection sociale, 2022 ; World Bank, 2025). En définitive, cette réforme constitue une transformation structurelle ambitieuse dont l'effectivité repose sur l'articulation entre cadre juridique, performance institutionnelle et soutenabilité économique (OIT, 2023 ; OIT, 2024).

Mots clés : Protection sociale ; réforme ; couverture universelle ; loi-cadre n° 09-21 ; financement hybride ; gouvernance ; pérennité.

Abstract

This study deals with the reform of the social protection system in Morocco, considered a major structuring project aimed at profoundly transforming the national social model. As part of public policies implemented since 2020, this reform seeks to generalize social coverage to the entire population, in accordance with the guidelines of Framework Law No. 09-21 on social protection (Framework Law No. 09-21, 2021). The analysis focuses on the legal foundations of the system, the institutional mechanisms deployed, as well as the financial and social challenges accompanying this transition, while highlighting its effects on the construction of the welfare state in Morocco (Aba et al., 2024; CESE, 2018).

The importance of this topic lies in the central role of social protection as an instrument for reducing inequalities and promoting social justice. The previous system was characterized by partial coverage, strong institutional fragmentation, and significant exclusion of the informal sector, which limited its effectiveness and redistributive scope (CESE, 2018; Dfouf et al., 2025). In this context, the generalization of social protection appears as a strategic lever for economic and social development, contributing to strengthening social cohesion and improving human capital (World Bank, 2025; ILO, 2023).

The central research question of this study examines the capacity of the reform to overcome the structural limitations of the former system while ensuring its legal, financial, and institutional sustainability. To address this question, a methodological approach combining several complementary perspectives was adopted. The analytical approach made it possible to deconstruct the system in order to identify its components and dysfunctions. The legal approach focused on analyzing key normative texts, particularly the 2011 Constitution, Framework Law No. 09-21, Law No. 65-00, and Law No. 72-18, in order to assess the coherence of the legal framework (Constitution of the Kingdom of Morocco, 2011; Law No. 65-00, 2002; Law No. 72-18, 2021). The historical approach traced the evolution of the system and highlighted the factors behind its fragmentation. Finally, the systemic approach allowed social protection to be understood as an integrated system interacting with economic, social, and institutional dimensions (Aba et al., 2024; ILO, 2024).

The results show that the Moroccan system was based on a dual structure combining an insurance-based logic and an assistance-based logic, generating inequalities in access to social benefits (CESE, 2018). Several structural limitations are identified, particularly the weak integration of the informal sector, financial imbalances in pension schemes, and deficiencies in health coverage (HCP, 2021; Machmoume Nmili, 2022). However, the reform introduced

represents a significant step forward through the generalization of mandatory health insurance, family allowances, pension schemes, and unemployment benefits (Aba et al., 2024; Ministry of Economy and Finance, 2021).

Nevertheless, its success depends on essential conditions such as financial viability, strengthened governance, effective targeting through the Unified Social Registry, and the gradual integration of the informal sector (Ministry of Health and Social Protection, 2022; World Bank, 2025). Ultimately, this reform constitutes an ambitious structural transformation whose effectiveness relies on the articulation between legal framework, institutional performance, and economic sustainability (ILO, 2023; ILO, 2024).

Keywords : Social protection ; Reform ; Universal coverage; Framework Law No. 09-21; Hybrid financing; Governance; Sustainability

Introduction

La présente recherche porte sur la réforme de la généralisation de la protection sociale au Maroc, envisagée comme un chantier stratégique de transformation de l'État social. Elle s'inscrit dans une réflexion sur les fondements juridiques, les mécanismes de mise en œuvre ainsi que les enjeux de gouvernance et de pérennité de cette réforme. Son objectif est d'analyser les évolutions introduites par la loi-cadre n° 09-21, d'évaluer leur portée au regard des principes constitutionnels de justice sociale et de solidarité, et d'identifier les principaux défis juridiques, institutionnels et financiers susceptibles d'en conditionner l'effectivité et la durabilité.

La protection sociale constitue aujourd'hui l'un des fondements essentiels de l'État social contemporain. Elle dépasse la simple logique assistancielle pour s'inscrire dans une approche fondée sur les droits fondamentaux, la justice redistributive et la cohésion sociale. Au Maroc, l'évolution de la protection sociale a longtemps été marquée par une fragmentation institutionnelle et normative, ayant limité l'accès d'une large partie de la population aux mécanismes de couverture sanitaire, de retraite et de soutien social (CESE, 2018). Cette fragmentation a été accentuée par la coexistence de régimes multiples et par l'exclusion structurelle des travailleurs du secteur informel (Aba et al., 2024 ; Banque mondiale, 2022).

L'adoption de la Constitution marocaine de 2011 marque un tournant majeur dans la reconnaissance des droits sociaux. En effet, son article 31 consacre explicitement le droit à la couverture médicale, à la protection sociale ainsi qu'à la solidarité mutualiste ou organisée (Constitution du Royaume du Maroc, 2011). Toutefois, malgré cette consécration constitutionnelle, l'effectivité de ces droits demeurait limitée en raison des insuffisances structurelles du système existant (OIT, 2021; CESE, 2018).

Dans cette perspective, le Discours du Trône du 29 juillet 2020 a annoncé un vaste chantier de généralisation de la protection sociale, qualifié de réforme structurante. Ce chantier a été juridiquement consacré par la loi-cadre n° 09-21 relative à la protection sociale, adoptée en 2021 (loi-cadre n° 09-21, 2021). Cette réforme vise notamment la généralisation de l'Assurance Maladie Obligatoire, des allocations familiales, de la retraite et de l'indemnité pour perte d'emploi (Aba et al., 2024).

Néanmoins, au-delà de l'ambition politique et sociale affichée, cette réforme soulève plusieurs interrogations relatives à son financement, sa gouvernance institutionnelle et sa pérennité dans un contexte marqué par la prépondérance du secteur informel et les contraintes budgétaires (Machmoume Nmili, 2022 ; TGR, 2021). La protection sociale devient ainsi un terrain

d'analyse privilégié pour comprendre les mutations actuelles de l'État marocain et ses capacités de transformation sociale (World Bank, 2025).

Problématique : Dans quelle mesure la généralisation de la protection sociale au Maroc constitue-t-elle une véritable refondation de l'État social, et quels sont les défis juridiques, institutionnels et financiers susceptibles d'en compromettre la pérennité ?

Pour répondre à cette problématique, cette étude est structurée en deux parties complémentaires. La première partie est consacrée aux fondements et aux limites structurelles du système marocain de protection sociale. Elle examine, d'une part, son caractère historiquement fragmenté et juridiquement dual (1.1) et, d'autre part, les contraintes structurelles qui affectent son effectivité (1.2). La seconde partie analyse la réforme de généralisation de la protection sociale et les conditions de sa pérennité. Elle présente le cadre juridique instauré par la loi-cadre n° 09-21 (2.1), avant d'examiner les principaux défis juridiques, institutionnels et financiers qui conditionnent la réussite et la durabilité de cette réforme (2.2).

1. Les fondements et les limites structurelles du système de protection sociale Marocain :

La protection sociale constitue un pilier essentiel de la cohésion sociale et du développement humain. Au Maroc, ce système s'est construit progressivement à travers diverses réformes et interventions publiques visant à assurer une couverture contre les principaux risques sociaux. Toutefois, son évolution historique a donné naissance à une architecture complexe marquée par une multiplicité de régimes, de statuts et de mécanismes de gestion. Malgré les efforts engagés pour étendre la couverture sociale et renforcer l'inclusion des populations vulnérables, le système marocain demeure confronté à plusieurs défis structurels qui limitent son efficacité et son universalité. Les disparités entre les catégories de bénéficiaires, la fragmentation institutionnelle ainsi que les contraintes financières et organisationnelles constituent autant d'obstacles à la réalisation d'une protection sociale pleinement accessible et équitable. Cette partie se propose d'analyser, dans un premier temps, les fondements historiques et juridiques du système marocain, caractérisés par une construction fragmentée et duale. Dans un second temps, elle mettra en lumière les principales contraintes structurelles qui affectent l'effectivité et la performance du système de protection sociale au Maroc.

1.1. Un système historiquement fragmenté et juridiquement dual

Le système de protection sociale marocain est le résultat d'une construction progressive marquée par des évolutions historiques, économiques et institutionnelles qui ont façonné son organisation actuelle. Initialement conçu pour répondre aux besoins de certaines catégories

socioprofessionnelles, il s'est développé par étapes successives, donnant lieu à une diversité de régimes et de mécanismes de couverture sociale.

Cette évolution a contribué à la mise en place d'un système caractérisé par une fragmentation institutionnelle et une couverture inégale des populations. Par ailleurs, la protection sociale au Maroc repose sur une architecture juridique duale articulée autour de deux logiques complémentaires : celle de l'assurance sociale, fondée sur la cotisation et destinée principalement aux personnes exerçant une activité professionnelle, et celle de l'assistance sociale, orientée vers les populations en situation de vulnérabilité et financée essentiellement par la solidarité nationale. Cette coexistence de mécanismes distincts reflète la volonté de répondre à des besoins sociaux diversifiés, tout en révélant certaines limites en matière d'équité et d'universalité.

Afin de mieux comprendre les fondements de cette configuration, il convient d'examiner, dans un premier temps, l'évolution historique de la protection sociale au Maroc, avant d'analyser, dans un second temps, la dualité normative qui structure les dispositifs d'assurance et d'assistance sociale.

1.1.1 L'évolution historique de la protection sociale au Maroc

Avant l'instauration d'un système institutionnel moderne, la protection sociale au Maroc reposait essentiellement sur des mécanismes traditionnels d'entraide à caractère religieux et communautaire, largement inspirés des principes de la Charia islamique. Ces formes de solidarité se manifestaient notamment à travers le takaful, la zakat et le waqf, organisés au sein des structures tribales et communautaires sous l'autorité des chefs locaux et des notables religieux (Lemligui, 2017). Le takaful constituait un mécanisme de solidarité fondé sur le partage collectif des risques conformément aux principes de la finance islamique, tandis que la zakat et le waqf remplissaient une fonction de redistribution et de protection des plus vulnérables (Aba et al., 2024).

Selon Aba et al. (2024), ces formes traditionnelles de solidarité ont fortement influencé l'architecture du système contemporain de protection sociale au Maroc, tant dans sa dimension assurantielle que dans sa dimension assistancielle. Elles ont notamment inspiré diverses pratiques communautaires visant la régulation des inégalités sociales et la garantie d'une protection durable des populations vulnérables. Ainsi, malgré leur caractère peu institutionnalisé, ces mécanismes religieux et communautaires ont constitué le fondement historique et conceptuel de l'évolution de la protection sociale au Maroc (Lemligui, 2017 ; Aba et al., 2024).

Le système marocain de protection sociale trouve ses origines dans une logique sectorielle héritée de la période coloniale. Initialement, les mécanismes de couverture étaient réservés à certaines catégories professionnelles, principalement les salariés du secteur public et formel (Aba et al., 2024). Malgré l'existence de certaines formes de protection sociale durant le protectorat français, celles-ci bénéficiaient essentiellement aux populations européennes, laissant la majorité des Marocains sans véritable couverture. Après l'indépendance, le Maroc a adopté un modèle de type bismarckien, centré principalement sur les travailleurs du secteur formel, ce qui a eu pour effet d'exclure une large frange de la population active, notamment en milieu rural (Dfouf et al., 2025; CESE, 2018). En effet, après l'indépendance, le Maroc a progressivement mis en place plusieurs institutions de sécurité sociale, notamment la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), instituée par le dahir portant loi n° 1-72-184 du 27 juillet 1972 relatif au régime de sécurité sociale (Royaume du Maroc, 1972).

Ce texte constitue le fondement normatif du système marocain de sécurité sociale. Il institue un régime obligatoire applicable, à titre principal, aux salariés du secteur privé, ayant pour finalité d'assurer leur protection contre les risques sociaux entraînant une perte ou une diminution de revenus. Ce dahir attribue la gestion du régime à la CNSS et consacre un mode de financement contributif reposant sur les cotisations dues par les employeurs et les salariés. Il organise différentes branches de prestations, incluant notamment les allocations familiales, les indemnités journalières en cas de maladie ou de maternité, ainsi que les prestations à long terme relatives à l'invalidité, à la vieillesse et au décès. Il fixe également les conditions d'assujettissement, d'affiliation et de déclaration des salariés, tout en prévoyant des mécanismes de contrôle et de sanctions (Royaume du Maroc, 1972). Toutefois, le champ d'application de ce régime, historiquement circonscrit aux travailleurs du secteur formel, a eu pour effet d'exclure une part significative de la population active, notamment dans les milieux rural et informel (CESE, 2018).

Par ailleurs, les politiques d'ajustement structurel mises en œuvre dans les années 1980 ont accentué les inégalités sociales et entraîné une réduction des dépenses publiques consacrées aux services sociaux, aggravant ainsi les conditions de vie des classes populaires. Cette évolution s'est construite de manière fragmentée, sans véritable unification institutionnelle ni universalité de couverture. Le système s'est alors structuré autour d'une logique contributive pour les travailleurs salariés, d'une part, et d'une logique assistancielle pour les populations vulnérables, d'autre part, produisant des disparités importantes en matière d'accès aux prestations sociales (CESE, 2018 ; OIT, 2021).

1.1.2 La dualité normative entre assurance et assistance

La loi n° 65-00 portant Code de la couverture médicale de base a institué un cadre juridique structurant autour de deux mécanismes distincts : l'Assurance Maladie Obligatoire et l'assistance médicale (loi n° 65-00, 2002). L'AMO repose sur une logique assurantielle fondée sur la cotisation et l'ouverture de droits. L'article 3 de cette loi précise les catégories bénéficiaires et encadre le champ d'application du dispositif (loi n° 65-00, 2002). À l'inverse, le RAMED était fondé sur une logique d'assistance financée par la solidarité nationale. Ce régime a néanmoins révélé plusieurs dysfonctionnements, notamment des erreurs de ciblage, l'insuffisance budgétaire et l'absence d'intégration institutionnelle (CESE, 2018). En pratique, la coexistence de l'assurance et de l'assistance a créé un système dual, où les droits sociaux dépendaient autant du statut professionnel que de la reconnaissance administrative de la vulnérabilité. Cette dualité a limité l'efficacité redistributive du système et rendu visible la nécessité d'une réforme de fond (Aba et al., 2024 ; OIT, 2024).

1.2. Les contraintes structurelles affectant l'effectivité du système

Malgré les avancées réalisées en matière de protection sociale et les réformes engagées en vue d'élargir la couverture de la population, le système marocain demeure confronté à plusieurs contraintes structurelles qui limitent son efficacité et sa capacité à garantir une protection sociale universelle. Ces contraintes, liées à la fois aux caractéristiques du marché du travail et aux évolutions démographiques et économiques, constituent des défis majeurs pour la pérennité et la performance du système. L'importance du secteur informel dans l'économie marocaine représente l'un des principaux obstacles à l'extension effective de la couverture sociale. En raison de la précarité des emplois, de l'absence de déclaration des activités et des difficultés de recouvrement des cotisations, une part significative de la population demeure insuffisamment protégée contre les risques sociaux. Parallèlement, le système fait face à des pressions croissantes résultant des mutations démographiques, notamment le vieillissement progressif de la population, ainsi qu'à des déséquilibres financiers susceptibles d'affecter la viabilité des régimes de protection sociale à long terme.

L'analyse de ces contraintes est essentielle pour comprendre les limites actuelles du système et les défis auxquels il doit répondre. À cet effet, ce chapitre examinera d'abord les difficultés liées à l'intégration du secteur informel dans les mécanismes de protection sociale, avant d'étudier les déséquilibres démographiques et financiers qui influencent l'effectivité et la soutenabilité du système.

1.2.1 L'intégration problématique du secteur informel

Le secteur informel constitue l'un des défis majeurs de la protection sociale au Maroc. Représentant une part significative de l'économie nationale, il échappe largement aux mécanismes classiques de cotisation (HCP, 2021). Cette situation réduit l'assiette contributive et empêche une large partie des travailleurs d'accéder à des mécanismes durables de couverture. La loi n° 98-15 relative à l'assurance maladie obligatoire des travailleurs non-salariés constitue une tentative d'intégration progressive de ces catégories (Loi n° 98-15, 2017). Toutefois, son application se heurte à l'irrégularité des revenus, à l'absence de formalisation administrative et à la faiblesse de la culture contributive. L'enjeu du secteur informel n'est donc pas seulement juridique, mais aussi économique et social. Comme le soulignent plusieurs travaux, un système social efficace dans un contexte de forte informalité doit articuler mécanismes de solidarité et dispositifs d'incitation à la formalisation (Aba et al., 2024 ; OIT, 2023). Or, l'intégration du secteur informel implique des réformes parallèles en matière de fiscalité, de simplification administrative et d'accompagnement économique des petites activités. Sans cela, la généralisation de la protection sociale risquerait de rester incomplète.

1.2.2 Les déséquilibres démographiques et financiers

Les régimes de retraite connaissent une tension croissante liée au vieillissement démographique. Selon les projections nationales, le ratio cotisants/retraités tend à se dégrader progressivement, ce qui remet en cause l'équilibre actuariel des régimes (CESE, 2018). Cette situation accentue la nécessité de réformes paramétriques et structurelles. Par ailleurs, le financement des prestations demeure dépendant des cotisations sociales, des ressources budgétaires de l'État et de la conjoncture économique (Machmoume Nmili, 2022).

Les analyses récentes montrent que la soutenabilité financière de la protection sociale est l'un des enjeux les plus sensibles de la réforme marocaine (Remeses, 2024; IJFAFA, 2023). Le vieillissement de la population, combiné à la faiblesse de l'emploi formel, limite la capacité du système à générer des ressources suffisantes. En ce sens, la question de la retraite ne peut pas être isolée du reste du modèle social et économique. Elle suppose une stratégie globale de croissance, de formalisation de l'emploi et de diversification des financements sociaux.

2 .La réforme de généralisation et les défis de pérennité

Face aux limites du système traditionnel de protection sociale et aux inégalités persistantes en matière d'accès aux prestations sociales, le Maroc a engagé une réforme ambitieuse visant la généralisation de la protection sociale à l'ensemble de la population. Cette réforme, érigée en priorité nationale, s'inscrit dans une dynamique de renforcement de l'État social et de

consécration du droit à la protection sociale en tant que droit fondamental. Elle a donné lieu à l'adoption d'un cadre juridique renouvelé destiné à étendre progressivement la couverture sociale aux catégories jusque-là insuffisamment protégées, notamment les travailleurs non salariés et les populations vulnérables. Toutefois, la réussite de cette réforme ne dépend pas uniquement de l'élargissement du champ des bénéficiaires. Elle suppose également la mise en place de mécanismes capables d'assurer la cohérence du système, l'efficacité de sa gouvernance et la soutenabilité de son financement à long terme. Dans ce contexte, plusieurs défis juridiques, institutionnels et financiers demeurent susceptibles d'affecter la pérennité des acquis de la réforme et la réalisation effective de ses objectifs.

Cette partie a pour objet d'examiner, dans un premier temps, le cadre juridique ayant encadré le processus de généralisation de la protection sociale au Maroc. Dans un second temps, elle analysera les principaux défis juridiques, institutionnels et financiers qui conditionnent la pérennité et l'efficacité du système dans la durée.

2.1 Le cadre juridique de la généralisation de la protection sociale

La généralisation de la protection sociale constitue l'une des réformes les plus importantes entreprises par le Maroc au cours des dernières années. Elle traduit la volonté des pouvoirs publics de garantir une couverture sociale plus large et plus équitable, conformément aux principes consacrés par la Constitution de 2011 et aux engagements nationaux en matière de développement social. La mise en œuvre de cette réforme a nécessité l'adoption d'un cadre juridique et institutionnel adapté, capable d'encadrer l'extension progressive des prestations sociales à l'ensemble de la population. Dans cette perspective, la loi-cadre n° 09-21 relative à la protection sociale occupe une place centrale en tant que fondement normatif de la réforme. Elle fixe les objectifs stratégiques, les principes directeurs ainsi que les mécanismes destinés à assurer la généralisation de la couverture sociale. Parallèlement, la réussite de cette réforme repose sur la mise en place d'outils de gouvernance performants, au premier rang desquels figure le Registre Social Unifié, conçu pour améliorer le ciblage des bénéficiaires et renforcer l'efficacité des politiques sociales. Ainsi, l'étude du cadre juridique de la généralisation de la protection sociale conduit à analyser, d'une part, les apports de la loi-cadre n° 09-21 en tant que socle normatif de la réforme et, d'autre part, le rôle stratégique du Registre Social Unifié dans la mise en œuvre et la gestion des programmes sociaux.

2.1.1 La loi-cadre n° 09-21 comme fondement normatif :

La loi-cadre n° 09-21 constitue l'ossature juridique de la réforme. Son article 2 fixe quatre objectifs stratégiques : la généralisation de l'AMO, la généralisation des allocations familiales,

l'extension de la retraite et la généralisation de l'indemnité pour perte d'emploi (loi-cadre n° 09-21, 2021). L'article 4 prévoit un calendrier progressif de mise en œuvre entre 2021 et 2025, traduisant une approche graduelle de l'universalisation (loi-cadre n° 09-21, 2021). Cette loi consacre une logique d'universalisation progressive et marque une rupture avec la simple logique de couverture professionnelle. Elle traduit également l'évolution de l'État marocain vers un modèle plus social, où la protection des citoyens devient un objectif central de l'action publique (Ministère de l'Économie et des Finances, 2021 ; World Bank, 2025). La réforme n'est donc pas uniquement un changement de dispositif, mais une refondation du rapport entre l'État et les citoyens.

2.1.2 Le rôle stratégique du Registre Social Unifié

La loi n° 72-18 relative au ciblage des bénéficiaires des programmes sociaux institue le Registre Social Unifié (Loi n° 72-18, 2021). Le RSU vise l'identification des ménages, l'attribution d'un score socio-économique et la rationalisation du ciblage social. Ce mécanisme permet une allocation plus efficiente des ressources publiques et limite les erreurs d'inclusion ou d'exclusion qui avaient affaibli les anciens programmes (Aba et al., 2024). Le RSU représente l'un des instruments centraux de la réforme, car il permet de passer d'une logique déclarative à une logique de ciblage fondée sur des données socio-économiques objectivées. Cependant, son efficacité dépend de la qualité des données, de la transparence du processus et de la capacité administrative à actualiser régulièrement les informations recueillies (Ministère de la Santé et de la Protection sociale, 2022). Le ciblage social devient ainsi un enjeu de gouvernance autant qu'un enjeu technique.

2.2 Les défis juridiques, institutionnels et financiers de pérennité

La réforme de généralisation de la protection sociale au Maroc constitue une avancée majeure dans la construction d'un État social plus inclusif et plus équitable. Toutefois, au-delà de l'adoption du cadre juridique et de la mise en place des mécanismes institutionnels, la question de la pérennité du système demeure centrale. En effet, la soutenabilité des dispositifs de protection sociale ne dépend pas uniquement de leur extension, mais également de leur capacité à résister dans le temps face aux contraintes économiques, organisationnelles et juridiques qui les traversent. Dans ce contexte, le financement de la protection sociale, fondé sur une logique hybride combinant contributions sociales et ressources publiques, soulève des interrogations quant à sa viabilité à long terme. Les déséquilibres potentiels entre les ressources mobilisées et les charges croissantes du système constituent un enjeu majeur pour garantir la continuité et l'efficacité des prestations sociales. Par ailleurs, la qualité de la gouvernance, la coordination

entre les différents acteurs institutionnels et l'effectivité des mécanismes de mise en œuvre représentent des facteurs déterminants dans la réussite de la réforme. Ainsi, l'analyse des défis de pérennité du système de protection sociale nécessite d'examiner, d'une part, les limites du financement hybride et, d'autre part, les enjeux liés à la gouvernance et à l'effectivité des dispositifs, afin de mieux comprendre les conditions de viabilité à long terme de cette réforme structurante.

2.2.1 Le financement hybride et ses limites

Le financement repose sur un pôle contributif et un pôle solidaire financé par le budget de l'État (Machmoume Nmili, 2022). Le coût annuel estimé à 51 milliards de dirhams soulève la question de la soutenabilité budgétaire (TGR, 2021). Ainsi, la contribution sociale de solidarité introduite par la loi de finances 2021 demeure insuffisante face aux besoins structurels. Le principal défi tient à la capacité de l'État à mobiliser durablement les ressources nécessaires sans fragiliser d'autres postes budgétaires essentiels. Les études sur le financement de la protection sociale au Maroc montrent qu'une réforme fiscale plus large, une meilleure taxation des revenus et une formalisation progressive de l'activité économique sont indispensables à la pérennité du modèle (Bensahli, 2024 ; IJFA, 2023 ; Remeses, 2024). Sans cela, l'architecture financière de la réforme resterait vulnérable.

2.2.2 Les enjeux de gouvernance et d'effectivité

La réussite de la réforme dépend d'une gouvernance cohérente impliquant la CNSS, l'ANAM, l'ACAPS et les autorités budgétaires (ACAPS, 2023). Cette fragmentation institutionnelle constitue encore un frein majeur à l'efficacité du système. Une meilleure coordination entre les acteurs est nécessaire pour assurer la fluidité du passage d'un régime à l'autre et éviter les doublons administratifs. En outre, la généralisation juridique ne garantit pas automatiquement l'effectivité matérielle des droits sociaux, notamment en raison des inégalités territoriales et des capacités limitées du système hospitalier public (CESE, 2018 ; OIT, 2021). La réforme ne pourra produire tous ses effets que si elle s'accompagne d'une amélioration tangible des services de santé, d'une montée en capacité des infrastructures publiques et d'un suivi rigoureux des performances. L'effectivité des droits sociaux dépend ainsi d'une articulation entre norme juridique, moyens financiers et capacité institutionnelle.

Conclusion

La généralisation de la protection sociale au Maroc constitue une réforme historique traduisant une mutation profonde de l'État social. Fondée sur la Constitution de 2011 et consacrée par la loi-cadre n° 09-21, elle vise l'universalisation progressive des droits sociaux et la réduction des inégalités d'accès aux prestations (Constitution du Royaume du Maroc, 2011 ; Loi-cadre n° 09-21, 2021). Cette évolution marque une avancée décisive dans la construction d'un modèle social plus inclusif. Toutefois, la réussite de ce chantier demeure conditionnée par plusieurs facteurs : la sécurisation du financement, l'intégration du secteur informel, le renforcement de la gouvernance et l'amélioration de l'offre publique de soins (Aba et al., 2024 ; OIT, 2023 ; World Bank, 2025). Ainsi, la réforme ne pourra pleinement atteindre ses objectifs qu'à travers une approche intégrée conciliant ambition sociale, soutenabilité financière et effectivité juridique.

BIBLIOGRAPHIE

- Aba, N., Serbouti, F. E., & Bourass, A. (2024). Les réformes de la protection sociale au Maroc : bilan des acquis historiques et défis actuels de pérennité. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 5(12), 199–220. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14286178>
- ACAPS. (2023). *Rapport annuel*.
- Banque mondiale. (2022). *Morocco economic monitor : protection sociale et inclusion*.
- Bensahli, M. (2024). *Le financement de la protection sociale au Maroc : un aperçu analytique*.
- CESE. (2018). *La protection sociale au Maroc*.
- Constitution du Royaume du Maroc. (2011).
- Dfouf, S., Fekkak Hamdi, S., Kahil, F., Nejari, W., & Nejari, N. (2025). La protection sociale au Maroc : Entre les pièges d'exclusion et les promesses de l'universalité. *Revue Internationale de la Recherche Scientifique (Revue-IRS)*, 3(2), 2000–2020.
- HCP. (2021). *Données économiques*.
- IJFAFA. (2023). *Le financement de la généralisation de la protection sociale au Maroc*.
- Lemligui, A. (2017). La construction sociale des solidarités au Maroc : contrôler l'Islam et gérer l'action sociale. *Le Sociographe*, 2017(2), 58.
- Loi n° 65-00 portant Code de la couverture médicale de base. (2002).
- Loi n° 72-18 relative au ciblage social. (2021).
- Loi n° 98-15 relative à l'assurance maladie obligatoire des travailleurs non-salariés. (2017).
- Loi-cadre n° 09-21 relative à la protection sociale. (2021).
- Machmoume Nmili, M. (2022). *Le financement optimal de la protection sociale au Maroc*.
- Ministère de l'Économie et des Finances. (2021). *Projet de généralisation de la protection sociale : cadre financier et budgétaire*.
- Ministère de la Santé et de la Protection sociale. (2022). *Rapport annuel sur la réforme de la protection sociale*.
- OCDE. (2021). *Social protection in Morocco: Challenges and policy directions*.
- OIT. (2021). *Rapport sur la protection sociale*.
- OIT. (2023). *World Social Protection Report 2023–25 : Bâtir la résilience économique et sociale*.

- OIT. (2024). *World social protection report 2024–26: Universal social protection for climate action and a just transition.*
- Remeses. (2024). *Le financement de la protection sociale au Maroc : un aperçu analytique.*
- Royaume du Maroc. (1972). *Dahir n° 1-72-184 du 27 juillet 1972 relatif au régime de sécurité sociale.* Bulletin officiel du Royaume du Maroc.
- TGR. (2021). *Rapport sur la contribution sociale de solidarité.*
- World Bank. (2025). *World Bank supports Morocco's commitment to advancing social safety nets.*